Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
F 070 333 40 33
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Onze referentie
2014-0000049731

Kopie aan
Hoofdofficier van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie, mw. mr. M. Bloos

Bijlagen
1. Signaleringspunten PGB-fraude

Datum 0 7 APR. 2014
Betreft Signalering en verantwoording PGB-fraudeonderzoeken

Geachte heer Van der B.,

Zoals overeengekomen in de samenwerkingsovereenkomst PGB ontvangt u middels deze brief nieuwe signaleringspunten uit de strafrechtelijke onderzoeken van de directie Opsporing van de Inspectie SZW. De afspraken uit genoemde overeenkomst betreffen afspraken tussen het ministerie van VWS, de Inspectie SZW en het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (FP) over het verrichten van strafrechtelijke PGB-onderzoeken door de directie Opsporing van de Inspectie SZW onder het gezag van het FP.

Hoewel het niet allesomvattend is heb ik in deze brief getracht denkrichtingen te geven over het fraudebestendiger maken van de PGB-regeling en aanverwante wet- en regelgeving. Daarnaast is overeengekomen dat de Inspectie SZW u periodiek voorziet van informatie over het aantal lopende en afgeronde onderzoeken. Ook deze informatie is in de brief opgenomen.

Voorlopige bevindingen uit strafrechtelijke onderzoeken naar PGB-fraude
De in de bijlage genoemde signalen zijn gebaseerd op informatie uit lopende en afgeronde strafrechtelijke onderzoeken van de directie Opsporing van de Inspectie SZW naar PGB-fraude. De signalen zijn per categorie ingedeeld. Veel signalen vallen onder meerdere categorieën.

De signalen laten zien dat het mogelijk is in verschillende stadia van het PGB-proces frauduleus te handelen door (gemachtigde van een) budgethouder, zorgbureau of zorgkantoor. Om dit frauduleus handelen voortijdig te signaleren is een zekere mate van fraudebewustzijn (kennis van en alertheid op frauduleus handelen) vereist bij de publieke en private ketenpartners die betrokken zijn bij de verstrekking van een PGB. De opsporingsonderzoeken hebben aangetoond dat de mate van fraudebewustzijn verschilt tussen zorgkantoren. Ik geef u de overweging mee om, in overleg met de betrokken ketenpartners, te bezien of het fraudebewustzijn van de medewerkers bij de betrokken ketenpartners kan worden vergroot.

Onduidelijkheid regelgeving en fraudegevoeligheid formulieren
De wet- en regelgeving is niet altijd eenduidig. Zo bestaat er een ruime formulering van de term dagbesteding (extramurale begeleiding). Het is niet duidelijk wat er onder de noemer dagbesteding wordt verstaan en wat er onder die noemer wordt toegestaan. De onderzoeken hebben aangetoond dat de ruime formulering van de term dagbesteding zeer fraudegevoelig is. Naast de fraudegevoeligheid compliceert deze ruime formulering de bewijsvoering en leidt dit tot extra onderzoeksinspanningen.

U kunt overwegen normering plaats te laten vinden ten aanzien van de aard en omvang van de werkzaamheden die zich lenen voor dagbesteding. Ditzelfde geldt voor typen activiteiten die kunnen worden bekostigd uit het PGB-budget. Indien men de normering overschrijdt dan zou een bestuurlijke boete op zijn plaats kunnen zijn. Het instrumentarium van de bestuurlijke boete ontbreekt op dit moment. De bestuurlijke boete kan helpen als 'stok achter de deur'.

Volgend jaar wordt de extramurale begeleiding overgeheveld van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). Gemeenten hebben beleidsvrijheid en zijn verantwoordelijk voor het stellen van normen en eisen aan extramurale begeleiding. Dit kan leiden tot verschillen in normen, eisen en kwaliteit tussen gemeenten bij extramurale begeleiding, wat de regeling fraudegevoelig maakt. Ik geef u als denkrichting mee om bovenstaande ontwikkeling te bespreken met de VNG.

Het is tevens raadzaam de door de budgethouder in te vullen verantwoordingsformulieren meer te specificeren. Het is te overwegen te bezien in welke frequentie de financiële verantwoording van de zorgbureaus/ zorgverleners kan plaatsvinden, waarbij expliciet inzicht wordt verschaft in de aard en omvang van de zorg en de daarvoor per zorgverlener/ begeleider gedeclareerde kosten. Door in het verantwoordingsformulier specifiek te vragen naar uren zorg per week, zorgvormen, welke begeleiding en hoeveel vergoeding per uur, zal enerzijds de dienstverlening van zorgverleners transparanter worden gemaakt en zal anderzijds budgethouders meer bewust maken van deze aspecten.

Kwetsbaarheid van de budgethouder
De signalen laten zien dan er op verschillende manieren misbruik wordt gemaakt van kwetsbare budgethouders. Budgethouders zijn afhankelijk van de zorgverlener of van zorgbureaus. Uit de strafrechtelijke onderzoeken blijkt dat deze afhankelijkheid soms kan leiden tot misbruik van de positie van het zorgbureau of zorgverlener ten opzichte van de budgethouder.

Ik geef u als denkrichting mee scherpere normen te stellen aan de afhankelijkheidssituatie tussen de budgethouder en de zorgverlener. Deze afhankelijkheidssituatie kan er namelijk toe leiden dat de budgethouder zijn eigen regierol niet goed kan uitvoeren. Als het nodig is om een bewindvoerder aan te stellen dan zou dit een onafhankelijke bewindvoerder moeten zijn. Indien er sprake is van een huurovereenkomst waarin de zorg en huur aan elkaar zijn gekoppeld dan is het raadzaam de rechten wat betreft de zorg en de huurbescherming van de budgethouder ook te waarborgen in deze zorg/ huurovereenkomst.

Een suggestie is financiële geldstromen van budgethouders die niet gelieerd zijn aan het PGB-budget zoals zorgtoeslag en uitkeringen, niet via het zorgbureau te

laten lopen. Dit geldt ook voor schuldhulpverlening. Gemeenten beschikken over professionele bureaus die dat beter en betrouwbaarder kunnen organiseren.

Kwaliteit zorg
Zorgverleners/ begeleiders dienen aan formele opleidingseisen te voldoen en vergoedingen per uur dienen te passen in gebruikelijke zorgtarieven. De signalen uit de strafrechtelijke onderzoeken laten fraudemogelijkheden met opleidingen en vergoedingen zien. Een overweging is om onderzoek te doen naar de omvang van dit probleem. Fraude met diploma's en/of opleidingen vindt plaats in meerdere sectoren. Het is daarom ook te overwegen om te bezien hoe dit in andere sectoren wordt aangepakt en daarna te kijken of dit een oplossing kan bieden voor de problematiek in het zorgdomein.

Zorgkantoren en CIZ
De indicatiestelling is de poort naar een PGB-budget. De signalen uit de strafrechtelijke onderzoeken wijzen op de mankementen van dit systeem. Een medische verklaring bij de indicatie zou de indicatie realistischer kunnen maken. Wijzigingen in de indicatiestelling van PGB-houders - die leiden tot hogere PGB-vergoedingen - dienen te worden getoetst door het CIZ middels een herindicatie. Een denkrichting is om adreswijzigingen van PGB-houders uitsluitend plaats te laten vinden via de Gemeentelijke Basisadministratie.

Stand van zaken strafrechtelijke opsporingsonderzoeken Inspectie SZW
In 2013 zijn in de periode tot en met 31 december 2013 elf opsporingsonderzoeken en twee ontnemingsonderzoeken door de directie Opsporing van de Inspectie SZW in het domein van PGB afgerond. Dit betekent dat de zaken zijn ingeleverd bij het FP voor strafrechtelijke vervolging. Uit drie afgeronde onderzoeken is op dit moment een wederrechtelijk verkregen voordeel vastgesteld van circa € 1,4 mln. Het is aan de rechter om te beslissen wat hier verder mee gebeurt. Bij de overige afgeronde onderzoeken is, voor zover bekend, vermoedelijk een bedrag van circa € 3,3 mln aan wederrechtelijk verkregen voordeel gemoeid.

In 2013 zijn er tot en met 31 december 2013 24.665 opsporingsuren besteed. In deze uren is ook de capaciteit opgenomen voor de ondersteuning van de recherche van de directie Opsporing van de Inspectie SZW. Deze ondersteuning bestaat uit o.a. het opwerken van onderzoeken voor de recherche, het juridisch ondersteunen van de recherche, het participeren in de diverse werkgroepen en overleggen en het uitvoeren van handhaafbaarheidtoetsen op nieuwe wet- en regelgeving. Hoewel er wordt gestuurd op een zeer efficiënte inzet van deze ondersteuning, is er meer fte aan ondersteuning ingezet dan in beginsel is begroot. Dit is niet ten koste gegaan van de opsporingsuren van VWS.

In het PGB-team lopen momenteel zeven opsporingsonderzoeken en een ontnemingsonderzoek. Tevens verkeren er drie onderzoeken in de voorbereidende fase. Naast de onderzoeken die worden uitgevoerd binnen het PGB-team lopen er vier opsporingsonderzoeken en vier ontnemingsonderzoeken in de overige rechercheteams, die geheel of gedeeltelijk (in combinatie met bijvoorbeeld uitkeringsfraude) betrekking hebben op fraude met PGB.

Tot slot
Op dit moment heeft de Inspectie SZW al haar onderzoeken voor 2014 in de opsporing naar PGB-fraude reeds ingepland. Inmiddels is de Inspectie SZW bezig met de uitbreiding van de taak van de Inspectie SZW van opsporing van PGB-

fraude naar opsporing van fraude in andere zorgsectoren. Vanaf dit jaar gaat de Inspectie SZW haar opsporingstaken uitbreiden naar andere zorgdomeinen, zoals opsporing naar declaratiefraude in de zorg. Ook de financiering voor de activiteiten rond PGB-fraudebestrijding bij de Inspectie SZW wordt gecontinueerd voor 2015 en de daaropvolgende jaren. Ik dank u voor dit snelle besluit. Mocht u overwegen om te starten met activiteiten rond fraudebestrijding rondom Zorg in Natura, dan verzoek ik u om snelle besluitvorming over de financiering hiervan. Dit in verband met de doorlooptijd tussen besluitvorming en werving/ opleiding van nieuwe medewerkers.

Datum
07 APR. 2014
Onze referentie
2014-0000049731

In 2014 zal de Inspectie SZW met 14 fte worden uitgebreid, oplopend tot 25 fte vanaf 2015 structureel. De nieuwe rechercheurs zullen moeten kennismaken met de zorgsector. Bij de start van de vorige periode is er een introductieprogramma verzorgd voor nieuwe medewerkers, gericht op het AWBZ/PGB stelsel. Ik zou het op prijs stellen hier nog nader in overleg te treden over de inrichting van eenzelfde soort zorgbreed programma voor de nieuwe rechercheurs. Met de NZa is al overleg om de nieuwe rechercheurs een introductie/ opleidingsprogramma aan te bieden over de specifieke aan te pakken zorgsectoren en om de opsporingsteams kennis te laten maken met de NZa teams die zich bezig houden met dezelfde zorgsectoren.

In deze brief geeft de Inspectie SZW haar signalen door aan VWS. Uiteraard ben ik bereid deze brief verder mondeling toe te lichten. In het najaar van 2014 zal ik u opnieuw schriftelijk informeren over de vorderingen rondom zorgfraude.

Met vriendelijke groet,

mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-Generaal SZW

Signalering maart 2014

Onderstaande informatie is gebaseerd op lopende en afgeronde opsporingsonderzoeken van de directie Opsporing van de Inspectie SZW.

1. **Afhankelijkheid van budgethouder**

- De budgethouder heeft een zorgovereenkomst en een huurovereenkomst met de zorgverlener. In de huurovereenkomst is opgenomen dat zorg en huur aan elkaar zijn gekoppeld. In de huurovereenkomst is tevens de verplichting opgenomen om de zorg per maand te betalen. Als de budgethouder de zorg opzegt (bijvoorbeeld bij onvrede over de verleende zorg) wordt de huurovereenkomst ook direct ontbonden. De budgethouder staat dan op straat. Budgethouders geven aan dat ze geen of slechte zorg accepteren omdat ze anders op straat staan. In het onderzoek is verklaard dat budgethouders daadwerkelijk op straat worden gezet.

- Er is geen maximum groepsgrootte vastgesteld bij dagbesteding. Bij onvrede over de groepsgrootte kunnen budgethouders in theorie uitkijken naar andere zorg. Maar opzeggen van de zorg betekent in deze casus ook geen woning meer omdat de zorg aan de huur is gekoppeld.

- Zorgbureau bedreigt budgethouders door te zeggen dat als budgethouder het zorgbureau verlaat, het kind van budgethouder uit huis zal worden geplaatst of dat de schuldeisers direct zullen worden gebeld.

- Zorgbureau isoleert budgethouders van familie en vrienden door bijvoorbeeld mobieltjes in te nemen.

- Verdachte zorgverlener gaat mee bij het openen van een nieuwe bankrekening. De verdachte zorgverlener regelt vervolgens alle bancaire zaken voor de budgethouder en vinkt dan online aan dat deze geen bankafschriften hoeft te ontvangen. De budgethouder is het zicht op zijn of haar budget volledig kwijt.

- Er worden bewindvoerders voor budgethouders aangesteld die een (nauwe) relatie hebben met de zorgverlener. Controle op de feitelijke gang van zaken met betrekking tot de verleende zorg en het beheer van de financiën (door de zorgverlener) stelt daardoor weinig voor.

- Bij een zorgboerderij ontvangen zelfstandig wonende budgethouders 50 euro leefgeld per week. Het (vrijwillig) deelnemen aan het avondeten bij de zorgboerderij kost 5 euro per keer. Budgethouders houden zo weinig geld over om van te leven.

- Het zorgbureau laat het volledige PGB-budget en evt. toeslagen en uitkeringen aan het zorgbureau overmaken. Tevens zegt het zorgbureau dat er aan schuldhulpverlening wordt gedaan, maar in de praktijk krijgen de budgethouders alleen maar meer schulden, omdat ze financieel worden uitgekleed door het zorgbureau.

- De zorgverlener verzorgt alle administratie voor de budgethouder (PGB, zorgtoeslag, Wajong etc). Toch bouwt de budgethouder een schuld op bij de zorgverlener.

- Budgethouders zijn soms moeilijk strafrechtelijk te horen gezien de psychische aandoening waar zij mee kampen. Als er daarnaast ook nog een sterke afhankelijkheidsrelatie bestaat, wordt het horen van een budgethouder een uiterst precaire aangelegenheid.

2. **Onduidelijkheid regelgeving**

- Zorgbureau laat de budgethouder als dagbesteding werken in een autogarage.

- Het louter beschikbaar stellen van ruimte en gelegenheid voor dagbesteding volstaat voor het verantwoorden van de zorg, zonder dat de budgethouder feitelijk is geweest.

- Als mensen geïndiceerd worden voor een bepaalde zorgvorm zijn zij niet verplicht deze af te nemen maar mogen zij schuiven met de soort zorg. In fraudeonderzoeken dient daarom de volledige zorg van een budgethouder in beeld te worden gebracht. Hierdoor zijn de strafrechtelijke onderzoeken complex en arbeidsintensief. Voorbeeld: Als er verpleging en/of persoonlijke verzorging is geïndiceerd kan dit budget ook worden aangewend voor bijvoorbeeld ondersteunende begeleiding. Het in beeld brengen van de geïndiceerde verpleging/persoonlijke verzorging volstaat daarom niet in het onderzoek.

- In een onderzoek wordt Euro Disney als kort verblijf opgevoerd.

3. **Fraudegevoeligheid formulieren**

- Op het verantwoordingsformulier staat de vraag: Welk bedrag heeft u in totaal betaald aan uw zorgverlener over deze periode? Hierdoor geeft het formulier niet aan hoeveel uren zorg de budgethouder in die periode heeft gehad per zorgvorm. Op de tweede pagina van het formulier wordt slechts aangekruist welke soort hulpverlening van toepassing is. Deze hoeft tevens niet ondertekend te worden.

- De zorgovereenkomst biedt de mogelijkheid om aan te kruisen dat de zorginstelling zorg biedt in de vorm van een variabel aantal uren. Tevens kan er dan aangekruist worden dat de zorginstelling een vast maandbedrag ontvangt van een X-bedrag per maand. De feitelijk te verlenen zorg in uren/dagen/etmalen is dus nergens goed vastgelegd hetgeen tijdens een fraudeonderzoek of controle niet of nauwelijks te verifiëren is.

- Meerdere malen is ZIN omgezet in PGB middels een simpel in te vullen formulier.

4. **Kwaliteit zorg**

- CIZ hanteert een zwarte lijst van in haar ogen malafide bedrijven. Verdachten opereren echter ook onder andere bedrijfsnamen.

- Er worden geen kwalificaties gesteld aan begeleiders dagbesteding. Iedere willekeurige medewerker kan ongeacht achtergrond en opleiding een tiental budgethouders tegelijk begeleiden tijdens de dagbesteding.

- Bij kort verblijf worden er 12 kinderen in een vierpersoons Center Parcs huisje ondergebracht.

5. **Zorgverlener**

- Budgethouders ziek houden kan in het belang van de zorgverlener zijn. Bij budgethouders met individuele begeleiding om de zelfredzaamheid te vergroten zien we ophogingen van de PGB door de tijd. Dit terwijl je zou vermoeden dat er (ook) verlagingen zouden zijn omdat de zelfredzaamheid is vergroot.

- De zorgverlener stelt een maximum in van vier uur zorg per budgethouder (inclusief reistijd en administratie). De begeleiders kennen de indicatie van de budgethouder niet en verlenen ook die vier uur als er een indicatie van 20 uur per week is.

- Ex- woonbegeleiders hebben aangegeven dat ze veel meer mogelijkheden zagen om voor budgethouders goede zorg te verlenen maar dat werd afgehouden door de zorgverlener.

- De zorgverlener biedt zorg aan en de budgethouder betaalt een vast bedrag per maand ongeacht of de zorg wordt afgenomen of niet. Het PGB-geld wordt gebruikt voor het doen van betalingen aan de zorgverlener, niet voor het betalen van verleende zorg. Opvallend hierbij is dat de zorgverlener met zijn personeelsbezetting en rekening houdend met de laagste indicatie nooit die hoeveelheid uren zorg kunnen leveren die hij had moeten leveren. Het gaat hier om tienduizenden uren per jaar die niet verleend kunnen worden gezien de personeelsbezetting.

6. **Zorgkantoor**

- In de zorgovereenkomst (het standaardformulier van de SVB) wordt bij het adres van de budgethouder het adres van de zorgverlener ingevuld. Hierdoor gaat alle post van het zorgkantoor naar het zorgbureau en is de budgethouder niet op de hoogte van wat er speelt.

- Handtekeningen van budgethouders op aanvraag- en verantwoordingsformulieren komen helemaal niet overeen.

- Bij het wijzigen via het formulier wijziging gegevens PGB zien we in een onderzoek dat bij een adreswijziging de adresgegevens van een budgethouder worden vervangen door de adresgegevens van het zorgbureau.

- Bij de indicatie kort verblijf gaan de ouders mee met hun kind terwijl de ouders tegelijkertijd als vrijwilliger bij andere kinderen zorg verlenen.

- In een onderzoek komt naar voren dat PGB-budget feitelijk verkapt vakantiegeld is omdat het hele gezin op vakantie gaat.

- In een onderzoek vangt de ISZW signalen op dat zorgkantoren aangeven dat er geen mogelijkheden zijn om een PGB stop te zetten als de ouders willens en wetens frauderen met het PGB-budget van hun eigen kind. Ook komt het signaal naar voren dat het herindiceren van deze kinderen op veel problemen stuit omdat er aanwijzingen zouden moeten zijn dat er fouten bij de indicatie zijn gemaakt. In dit onderzoek is de ISZW buiten de indicaties gebleven omdat het onderzoek strafrechtelijk zonder de indicaties rond te krijgen was. Het PGB-geld is door de ouders echter niet aan zorg voor hun kinderen besteed waardoor er vraagtekens bij de indicaties zouden kunnen worden gesteld.

7. **CIZ**

- Budgethouders wonen zelfstandig in een woning van het zorgbureau met individuele begeleiding om de zelfredzaamheid te vergroten en worden tegelijkertijd geïndiceerd voor tijdelijk verblijf.

- In onderzoeken komen budgethouders bij zorgbureaus in beeld die in de loop der tijd een steeds hogere indicatie krijgen. De zorgbureaus krijgen zo steeds meer PGB-budget binnen en de budgethouders bij deze instelling worden 'op papier' steeds zieker.

- PGB is stapsgewijs verhoogd van circa 5000 euro per jaar naar circa 90.000 euro per jaar. De budgethouder is nooit gezien door een arts van CIZ of zorgkantoor, alles is schriftelijk en telefonisch afgehandeld.

8. **Rest**

- In een onderzoek verzorgt de partner jarenlang de budgethouder zonder de inkomsten aan de Belastingdienst door te geven.
- In een onderzoek wordt AWBZ-PGB –fraude gecombineerd met fraude met WAO, TW, WWB, zorgtoeslag, huurtoeslag en Wmo-PGB.
- Het ziekengeld in een onderzoek is onevenredig hoog doordat er zeer hoge uurlonen zijn opgevoerd tot wel 70 euro bruto per uur. De zorgverleners met het hoge uurloon werden ziek gemeld terwijl ze nooit zorg verleend hadden of niet ziek waren.